Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2633

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
5 — 10000 — 2246/64 X

Bonn, den 17. Oktober 1964

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 10)

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 269. Sitzung am 15. Mai 1964 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Bundesregierung stimmt dem Änderungsvorschlag des Bundesrates zu.

Ludwig Erhard

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines . . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

Artikel 10 erhält folgende Sätze 3 und 4:

„Das Gesetz kann bestimmen, daß über Beschränkungen, die zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder zur Abwehr oder Verfolgung schwerer Straftaten angeordnet werden, auch dem Betroffenen keine Mitteilung gemacht wird. Ist die Beschränkung durch einen Richter angeordnet oder bestätigt worden, so steht dies einer in einem gerichtlichen Verfahren ergangenen Entscheidung gleich."

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Artikel 10 des Grundgesetzes, der das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis gewährleistet, sieht, wie vor ihm schon Artikel 117 der Reichsverfassung von 1919, die Möglichkeit einer Beschränkung kraft Gesetzes vor. Derartige Beschränkungen enthalten eine Reihe von Gesetzen, z. B. die Strafprozeßordnung (§ 99), das Fernmeldeanlagengesetz (§ 12), die Konkursordnung (§ 121), die Abgabenordnung (§ 431), das Zollgesetz (§ 16 Abs. 3) und das Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote vom 24. Mai 1961 (BGBl. I S. 607, vgl. §§ 2, 3, 4). Allen diesen Bestimmungen ist eigentümlich, daß der Betroffene, wenn nicht vor, so doch alsbald nach Vollzug der gegen ihn getroffenen Eingriffsmaßnahmen unterrichtet und so in die Lage versetzt wird, ein Rechtsmittel dagegen zu ergreifen.

Anders ist es mit Maßnahmen zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik, die auf Grund bis jetzt noch fortgeltenden Besatzungsrechts im Interesse der Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Truppen der drei Vertragspartner des Deutschlandvertrages getroffen werden. Die Überwachung selbst geschieht in allen Fällen durch alliierte Organe, ohne daß eine Bekanntgabe an den Betroffenen erfolgt. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in Artikel 5 Abs. 2 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der gemäß Liste I zu dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung — Deutschlandvertrag — (BGBl. 1955 II S. 305).

Der Vorbehalt zugunsten der Drei Mächte in Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages sieht seine Ablösung für den Fall vor, daß „die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in den Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen." Mit dem von der Bundesregierung nunmehr vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In ähnlicher Weise wie angestrebt wird, den Vorbehalt im übrigen durch die Notstandsgesetzgebung abzulösen, soll die Überwachung, auf die sich das Gesetz zur Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses bezieht, auf eine dem Grundgesetz entsprechende Rechtsgrundlage gestellt werden.

Aus Gründen des Staatsschutzes oder der Verbrechensbekämpfung angeordnete Maßnahmen der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs würden ihren Zweck von vornherein verfehlen, wenn sie den Betroffenen bekanntgegeben werden. Dies ergibt sich aus dem Wesen derartiger Überwachungsmaßnahmen. Denn anders als bei sonstigen Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses ist ihr Zweck nicht die unmittelbare Unterbindung verbotswidriger Mitteilungen oder Sendungen, sondern — u. U. auch im Interesse der Aufdeckung und späteren Ausschaltung umfassenderer verfassungsfeindlicher Verbindungen — vorerst nur die Beobachtung der betreffenden Vorgänge. Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit schon nach geltendem Verfassungsrecht auf Grund entsprechender gesetzlicher Vorschriften eine Geheimhaltung derartiger Überwachungsmaßnahmen zulässig wäre und auch mittels eines gerichtlichen Verfahrens keine Offenlegung erzwungen werden könnte. Um jeden Zweifel hieran auszuschließen, erscheint es jedenfalls geboten, im Grundgesetz eine ausdrückliche Regelung dieser Fragen zu treffen. Diesem Zweck dient der vorliegende Entwurf eines verfassungsergänzenden Gesetzes, durch den dem Artikel 10 des Grundgesetzes, der als solcher nicht verändert wird, zwei weitere Sätze angefügt werden sollen.

Eine Geheimhaltung von Überwachungsmaßnahmen soll hiernach auch in Zukunft nicht in allen Fällen zulässig sein, sondern nur, soweit es sich um den Schutz solcher Rechtsgüter handelt, die nach der Wertordnung des Grundgesetzes höchsten Rang genießen. Der neue Satz 3 enthält eine erschöpfende Aufzählung dieser Rechtsgüter. Danach muß es sich um den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, um den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder um die Abwehr oder Verfolgung schwerer Straftaten handeln. Die Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Truppen der Drei Mächte, die im Interesse einer Ablösung des Vorbehalts der Drei Mächte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages zu berücksichtigen ist, hängt so eng mit der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zusammen, daß deren Gefährdung immer zugleich auch als eine Gefahr für die Sicherheit der stationierten Truppen angesehen werden muß.

Im einzelnen ergibt sich die Notwendigkeit der Einfügung eines neuen Satzes 3 in Artikel 10 des Grundgesetzes aus den folgenden Überlegungen:

Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet jedermann, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, die Eröffnung des Rechtsweges. Dieses Grundrecht kann nicht voll ausgeschöpft werden, wenn nicht zugleich gewährleistet ist, daß Eingriffe der öffentlichen Gewalt den Betroffenen bekanntgegeben werden müssen. Vieles spricht demnach dafür, ein Recht des Betroffenen auf eine solche Unterrichtung als Bestandteil seines Rechtsschutzes aus Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG anzusehen. Der neue Satz 3 des Artikels 10 GG ist somit erforderlich, um eindeutig klarzustellen, daß Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 die Nichtunterrichtung des

Betroffenen über Überwachungsmaßnahmen dieser Art nicht ausschließt.

Mit der Formulierung „auch dem Betroffenen" ist dem Umstand Rechnung getragen, daß gegenüber Behörden im Amtshilfeverkehr bereits nach bestehender Rechtsübung eine Auskunfts- und Aktenvorlagepflicht hinsichtlich geheimschutzbedürftiger Tatsachen nicht besteht. Desgleichen sehen die bestehenden Prozeßordnungen für gerichtliche Verfahren Möglichkeiten einer Zeugnis-, Auskunfts- und Aktenvorlageverweigerung vor (z. B. §§ 99 und 98 VwGO i. V. mit § 376 ZPO).

Für die Notwendigkeit der Einfügung eines neuen Satzes 4 sprechen im einzelnen die folgenden Erwägungen:

Der neue Satz 3 schließt den Rechtsweg nicht aus. Glaubt sich ein Staatsbürger auf Grund eigener Mutmaßungen in seinem Grundrecht durch eine Überwachung seines Post- und Fernmeldeverkehrs beschränkt, so steht es ihm auch nach der vorgesehenen Grundgesetzergänzung frei, das zuständige Gericht anzurufen. In einem solchen Rechtsstreit gewänne die bereits erwähnte, von den Prozeßordnungen den Behörden zugestandene Zeugnis-, Auskunfts- und Vorlageverweigerungsbefugnis im Interesse des Geheimschutzes, die auch in Artikel 10 Satz 3 GG als bestehend vorausgesetzt wird, Bedeutung. Die Pflicht der Behörden, geheimschutzbedürftige Tatsachen nicht der Öffentlichkeit preiszugeben, würde dadurch in Konflikt geraten mit dem Begehren des Betroffenen und der Pflicht des Gerichts, den Sachverhalt aufzuklären. Der neue Satz 4 sieht zur Vermeidung dieser unlösbaren Konfliktsituation einen rechtsstaatlich vertretbaren Ausweg vor, indem er bestimmt, daß in den Fällen, in denen die Überwachungsmaßnahme durch einen Richter angeordnet oder bestätigt worden ist, diese Anordnung oder Bestätigung einer in einem gerichtlichen Verfahren ergangenen Entscheidung gleichsteht. Ein derartiges vorgeschaltetes richterliches Prüfungsverfahren stellt zwar keinen „Rechtsweg" im Sinne des Artikels 19 Abs. 4 Satz 1 GG dar und entspricht, da der Betroffene an dem Verfahren nicht beteiligt wird, auch nicht den Erfordernissen des Artikels 103 Abs. 1 GG. Die Gleichstellung mit einem allen Wesenserfordernissen genügenden gerichtlichen Verfahren bedarf daher einer ausdrücklichen Vorschrift im Grundgesetz. Damit wird zugleich ausgesprochen, daß die in Artikel 19 Abs. 4 GG enthaltene Gewährleistung des Rechtswegs auch gegenüber einer derartigen richterlichen Maßnahme nicht Platz greift. Unberührt bleibt die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde, die auch gegen richterliche Entscheidung ergriffen werden kann (§ 90 BVerfGG).

Im Ergebnis erleidet der Rechtsschutz des Betroffenen durch den neuen Satz 4 keine Einbuße. Das Fehlen eines rechtlichen Gehörs wird nämlich wettgemacht dadurch, daß der überprüfende Richter, anders als in einem normalen gerichtlichen Verfahren in Anbetracht der dort bestehenden Zeugnis-, Auskunfts- und Aktenvorlageverweigerungsrechte, in die Lage versetzt wird, vor Erlaß oder Bestätigung der Beschränkungsanordnung alle geheimen Unterlagen der Sicherheitsbehörden zu prüfen und zu würdigen.

Die vorgesehene Lösung entspricht auch der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 S. 686). Soweit die Überwachungsmaßnahmen eine Beschränkung des Rechtes auf Achtung des Privatlebens und des Briefverkehrs im Sinne des Artikels 8 der Konvention darstellen, sind sie durch den Gesetzesvorbehalt in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention gedeckt. Die Garantie eines Rechtsmittels nach Artikel 13 der Konvention wird durch den neuen Satz 4 nicht berührt, da die Beschränkung der Rechtsstellung des Betroffenen nicht, wie in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention vorausgesetzt, durch eine Behörde, sondern durch eine richterliche Stelle geschieht.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Zu Artikel 10 Satz 4

Satz 4 ist wie folgt zu fassen:

„Sieht das Gesetz vor, daß die Beschränkung nur durch einen Richter angeordnet oder bestätigt werden kann, so kann es zum Schutze der in Satz 3 genannten Rechtsgüter ferner bestimmen, daß der Betroffene in dem Verfahren vor dem Richter nicht gehört wird und daß die Entscheidung des Richters sowie die in ihrem Vollzug ergangenen Maßnahmen nicht anfechtbar sind."

Begründung

Es bedarf der Klarstellung, daß der Anspruch auf rechtliches Gehör in dem Verfahren vor dem Richter aus den genannten Gründen ausgeschlossen werden kann. Der Ausschluß der Mitteilung (Satz 3) besagt nicht zwingend, daß auch der Anspruch auf rechtliches Gehör ausgeschlossen werden kann.

Die Besonderheit der zum Schutz der genannten Rechtsgüter vorgesehenen notwendigen Maßnahmen macht es unvermeidlich, dem Gesetzgeber die Befugnis einzuräumen, ihre Anfechtbarkeit auszuschließen.